

Günter Heinritz und Jürgen Rauh

Gutachterliche Stellungnahmen über Factory Outlet Center

Eine kritische Betrachtung

Expert Reports on Factory Outlet Center

A Critical Appraisal

Kurzfassung

Kaum ein Thema wurde in den letzten Jahren so kontrovers diskutiert wie die Factory Outlet Center (FOC) und deren Behandlung in der Raumordnung. Verschiedene Gutachten, die je nach Zielsetzung und Auftraggeber zum Teil zu gegensätzlichen Aussagen kommen, bilden oft den Zankapfel öffentlicher und auch gerichtlicher Auseinandersetzungen. Dies führt zum Ziel, gutachterliche Stellungnahmen über FOC kritisch zu hinterfragen. Wesentliche Unterscheidungsmerkmale ergeben sich bei den gutachterlichen Aussagen hinsichtlich der Bewertung der in FOC vorzufindenden Sortimentsstrukturen und deren Veränderungspotenziale, der Abgrenzung von Einzugsbereichen sowie der Bewertung der Auswirkungen auf bestehende Zentrenstrukturen im Umfeld von FOC.

Abstract

There is hardly a topic which has aroused as much controversial discussion over the last few years as factory outlet centres (FOCs) and attitudes towards them in spatial planning. An assortment of expert reports – in some cases conflicting in their findings and reflecting the goals and interests of the clients who commissioned them – have come to be a bone of contention both in public debate and before the courts. It is against this background that expert reports on FOCs have to be subjected to critical scrutiny. The main differences between these reports emerge in connection with the statements they contain on the evaluation of the range of goods on offer in FOCs and the potential for adjustment, on the definition of catchment areas, and on assessing the impacts of FOCs on existing shopping centres in the surrounding area.

Einführung

Ob das mit vielen Millionen Städtebauförderungsmitteln politisch angestrebte Ziel, unsere Innenstädte vor Verfall und Auszehrung zu bewahren und ihre Attraktivität und Vitalität zu stärken, erreicht werden kann oder nicht, ist eine seit Jahren umstrittene Frage. Keine Frage aber ist, dass einzelne Kommunen dieses Ziel durch ihre Zustimmung zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevanten Sortimenten selbst konterkariert haben, weil dadurch den traditionellen Fachgeschäften, die entscheidend zur Belebtheit und zum „urbanen Flair“ der Innenstadt beigetragen haben, in einem Maße Kaufkraft entzogen worden ist, dass vielen mittelständischen Betrieben die Existenzbasis genommen worden ist.¹

Insofern ist es verständlich, dass aus der Sicht der um vitale Innenstädte bemühten Planer und Politiker eine weitere Umlenkung von Kaufkraftströmen zu verhindern ist und sie deshalb den seit Mitte der 90er Jahre einsetzenden Versuchen, nach Vorbildern aus USA konzipierte FOC auch in der Bundesrepublik Deutschland zu etablieren, nach Kräften entgegenzutreten. Das hat die Investoren natürlich nicht davon abgehalten, ihr Glück bzw. die ihnen rechtlich gebotenen Möglichkeiten zu nutzen, um für sie geeignete Standorte genehmigt zu bekommen.

Zu dem nicht unbeträchtlichen Aufwand, den die Investoren dafür auf sich zu nehmen bereit waren, gehörte es regelmäßig, angesehene Planungs- und Beratungsbüros mit der Erarbeitung von Gutachten zu beauftragen, die klären sollten, welche Auswirkungen von dem

projektierten FOC zu erwarten sind, um mit einem solchen Gutachten Argumente, die der Genehmigungsfähigkeit ihres Bauantrages im Wege stehen könnten, möglichst überzeugend ausräumen zu können. Mit gegenteiliger Intention, in der Sorge um den Erhalt gewachsener Zentren und landesplanerisch gewünschter Strukturen, haben in manchen Fällen Ministerien, Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften ihrerseits Gutachten in Auftrag gegeben, die dann in der Regel auch zu anderen Aussagen als die Gutachter der Antragsteller kommen.

Wesentliche Unterschiede in den Aussagen von vier vorliegenden Gutachten, mit denen sich im Folgenden kritisch auseinander zu setzen sein wird, ergeben sich in

- der Beschreibung und Bewertung der in FOC vorzufindenden *Sortimentsstrukturen* sowie deren Veränderungspotenziale,
- der Beschreibung und Abgrenzung von *Einzugsbereichen* dieses Betriebstyps in Abhängigkeit vom Kundenverhalten sowie insbesondere
- der Bewertung der Auswirkungen auf bestehende *Zentrenstrukturen* im näheren und weiteren Umfeld von FOC.

I. Sortimentsstrukturen und ihre Veränderungspotenziale

Was Sortimente und Branchenmix innerhalb eines FOC betrifft, betonen die vorliegenden Gutachten v.a. die Unterschiede von typischer FOC-Ware (Ware aus Vorsaison, aus Überhängen, Restgrößen, eigens für FOC produzierte Ware) und klassischen innenstadtrelevanten Sortimenten. Dass sich Branchenmix und Sortimentsstruktur im Lauf der Zeit ändern können, wird meist nicht in die Überlegungen einbezogen. Diese Vorgehensweise ist Voraussetzung dafür, dass Konkurrenzsituationen zwischen klassischem Einzelhandel und FOC verharmlost werden können.

Tatsächlich aber gibt es einen immer größer werdenden Überschneidungsbereich der Sortimente von FOC und klassischem Einzelhandel. Schluss-, Rest- und Sonderpostenverkauf sind mittlerweile wesentliche Standbeine des Einzelhandels. Ein einjähriger oder saisonaler Zyklus ist im Textil- und Schuhbereich nur bei einem bestimmten Anteil der Produktion gegeben, bei anderen Bereichen sind die Produktzyklen deutlich länger (z.B. Porzellan und Geschenkartikel). Auch ist für den Nachfrager oft nicht erkennbar, wie sich FOC-Ware von klassischer Einzelhandelsware unterscheidet.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich FOC im Lauf der Zeit sowohl qualitativ in ihrer Zusammensetzung als auch quantitativ in ihrem Umfang entwickeln. Die Hereinnahme von „normalen“ Einzelhandelsgeschäften, die Erweiterung der Verkaufsflächen sowie die Ergänzung durch Freizeiteinrichtungen, die sich vielfach beobachten und belegen lassen (siehe unten), können dazu führen, dass die behauptete Unterscheidbarkeit bzw. die Sonderstellung eines FOC verloren geht.

Die in den Gutachten zu Grunde gelegte Sortimentsstruktur der projektierten FOC besteht zu 60 % bis 70 % aus Bekleidung und zu 5 % bis 20 % aus Schuhen und Lederwaren. In der Regel handelt es sich um hochwertige Markenprodukte (A-Marken), die jedoch ergänzt werden um B- oder C-Marken. Insofern bestehen Überschneidungen mit der Sortimentsstruktur in den Zentren. Eine Überschneidung des Warensortiments wird zumindest für bestimmte FOC-Anlagen auch von Vogels/Will² bestätigt: „In anderen Anlagen findet sich eine Aufweichung des Fabrikverkaufskonzeptes, indem teilweise mit dem Fachhandel identische Waren angeboten werden“. Es wird jedoch von den Betreibern der FOC das Argument angeführt, dass es sich bei den in den FOC angebotenen Waren mit Produkten der vorherigen Saison, fehlerhaften Waren, Produkten zu Markttestzwecken, exklusiv für den Fabrikverkauf hergestellten Waren, Restposten oder Artikeln aus Überschussproduktion um eine Sortimentsstruktur handle, die einzigartig sei und sich durch die fehlende Breite und Tiefe deutlich vom Angebot in den Zentren unterscheidet.

Unberücksichtigt bleibt bei diesen Aussagen jedoch der Wandel des Warenangebots in den innerstädtischen Zentren. Tatsächlich werden heute in den integrierten Lagen beträchtliche Umsätze gerade im Verkauf mit o.g. typischen Produkten des FOC-Sortiments getätigt, und zwar nicht nur anlässlich von Saisonschlussverkäufen, vielmehr sind Sonderposten- und Restmärkte heute ebenso regelmäßig in Zentren zu finden wie der Namenszug „factory outlet“. Damit wird zweierlei deutlich:

1. Das Sortiment des FOC ist also durchaus innenstadt-relevant, ja für innerstädtische Zentren von höchster Strukturbedeutung.³
2. Die Qualität der in FOC angebotenen Produkte weist Überschneidungen mit innerstädtischen Einkaufslagen auf.

Ein Teil der Herstellerwaren zeichnet sich durch eine gewisse Zeitlosigkeit bzw. Unabhängigkeit von aktuellen Modetrends aus. Die Frage, was ist aktuelle Ware und was ist Ware aus der Vorsaison, ist daher für den

Kunden in diesen Fällen entweder nebensächlich oder aber auch nicht transparent. FOC können somit nicht nur objektiv (s.o.), sondern auch aus der subjektiven Konsumentensicht eine Sortimentskonkurrenz zu innerstädtischen Zentren aufweisen.

Neben dem Sortiment als Merkmal der Handlungsform eines Handelsbetriebes spielen die Preisgestaltung und Preispolitik sowie Service- und Beratungsleistungen eine wichtige Rolle als weitere Handlungsparameter.⁴ Außer dem generellen Preisnachlass in FOC werden spezielle preispolitische Maßnahmen in FOC eingesetzt, die auch für den traditionellen Einzelhandel wichtige Instrumente sind: Preisgegenüberstellungen („früher 99 DM – jetzt 49 DM“) und Preisreduzierungen um einen bestimmten Betrag („30 DM billiger“) bzw. um einen bestimmten Prozentsatz („30 % billiger“), Preisnachlässe an bestimmten Tagen (z.B. Muttertag) oder zeitlich befristete Nachlässe. Auch im Servicebereich zeigen die Erfahrungen mit FOC in Europa, dass den Kunden nicht nur ein Beratungsservice angeboten wird, der mit dem Facheinzelhandel weitgehend identisch ist⁵, sondern dass auch weitere Serviceleistungen des Einzelhandels, wie z.B. Umtausch und Kreditkartenbezahlung, in den FOC die Regel sind. Damit nutzen FOC die wichtigsten Instrumente des Einzelhandels zur Marktanpassung, nämlich Sortiment, Preisgestaltung und Service. Mögliche Reaktionen des klassischen Einzelhandels sind entsprechend eingengt.

Zur Frage einer möglichen „Mutation“ der FOC-Sortimentsstruktur

„Factory Outlet Center“ ist ein Begriff, der in der Literatur nicht eindeutig definiert ist. Die Definitionen reichen von einem 100 %-Herstelleranteil am Mietermix bis über mindestens 50 %⁶ und darunter (hier: sog. „Value Retail Center“ oder „Off-price-Center“). Die Gründe liegen nicht nur in unterschiedlichen Ausprägungen des Mietermixes, sondern auch an einem Wandlungsprozess, dem FOC unterliegen. In den USA z.B. wurden bis in die frühen 80er Jahre nur „echte“ Factory Outlet Center gebaut, ehe seit Mitte der 80er Jahre immer mehr gemischte Center, bei denen neben Fabrikverkaufsstellen traditionelle Einzelhandelseinrichtungen vertreten sind, eröffnet bzw. bereits bestehende „echte“ Factory Outlet Center in gemischte Center umgewandelt wurden.⁷

Die einschlägige Literatur verweist auf verschiedene Parameter eines zu beobachtenden Strukturwandels der FOC:⁸

(1)

Anteil von Einzelhandelsunternehmern im FOC: Die meisten existierenden FOC sind keine reinen Fabrik-

verkaufszentren, in der ausschließlich Hersteller ihre selbst produzierten Waren anbieten. Vielmehr besteht ein Mix aus Herstellern, die auch Kommissionswaren anderer Hersteller anbieten können, Einzelhändlern und franchise-Nehmern. Der wiederholt beobachtete Wandel von Factory Outlet Centern hin zu sog. Value Centern, in denen der Anteil der Fabrikverkaufsgeschäfte unter 50 % liegt, dürfte mehrfache Gründe haben. Zum einen gelingt es nur wenigen FOC-Betreibern, ihre Anlagen nahezu ausschließlich mit Herstellern bzw. Markenwaren aus dem Premium-Segment zu belegen.⁹ Zum anderen kamen Betreibergesellschaften zu dem Ergebnis, dass die Einbeziehung regulärer Geschäfte zu einer Steigerung des Umsatzes führt.¹⁰ Dies hat zur Folge, dass das Angebot deutlich an Breite und Tiefe gewinnt und das so „mutierte“ Factory Outlet Center einem regulären Einkaufszentrum immer ähnlicher wird und in seinen Auswirkungen auf die innerstädtischen Zentren dementsprechend zu beurteilen ist.

(2)

Verschiebung der Anteile von minderwertigen Marken und Premiummarken: Von den Betreibern wird immer wieder betont, dass die Ausrichtung des Angebots auf Premiummarken für eine besonders hohe Kundenattraktivität sorgt, dem ein besonders weiträumiger Einzugsbereich der Factory Outlet Center verdankt werde. Die Erfahrungen in Europa zeigen jedoch, dass neben den Premiummarken oftmals auch sog. „mittelstarke“ oder „schwache“ Marken angeboten werden.¹¹ Dies ist vor allem der geringen Zahl europäischer Premiummarkenhersteller geschuldet, die noch dazu keineswegs alle bereit sind, in einem Factory Outlet Center Ladeneinheiten anzumieten. Fernie/Fernie¹² sehen auf Grund ihrer Erfahrungen mit FOC in Großbritannien und Westeuropa für die FOC-Entwicklung in Europa ein „trading down“: „The reality is that the majority of European factory outlet centres will accommodate retail brands as their main tenants; instead of trading up, as occurred in the USA, the European model is, if anything, trading down.“ Pudemat¹³ berichtet aber auch für die USA, dass von 1993 bis 1995 anhand von Kundenbefragungen ein abnehmender Glaube an die Ersparnisse, die Originalität und die Markenqualität der Ware in Factory Outlet Centern feststellbar ist. „Immer weniger Geschäfte sind in der Beurteilung der Konsumenten wirkliche Fabrikverkaufsgeschäfte. Diese wachsende kritische Opposition der Konsumenten ist verständlich, bedenkt man, dass mittlerweile einige Waren direkt für den Fabrikverkauf produziert werden.“¹⁴ Mit sinkender Qualität des Angebotes eines Factory Outlet Centers verliert sich die hohe Attraktivität, und damit grenzt sich auch der Einzugsbereich räumlich stark ein.

(3)

Anteile von Dienstleistungsbetrieben außerhalb des Handels: Neben Serviceangeboten der Center-Betreiber, wie z.B. Informationsschalter, Sicherheitsdienst, Gepäckaufbewahrung, Kinderspielplätze und Kinderbetreuung hält der Dienstleistungssektor mit eigenen Flächen zunehmend Einzug in Factory Outlet Center. Vor allem der Gastronomiebereich hat wesentlich an Bedeutung zugenommen. So umfasst z.B. das Gastronomieangebot der englischen FOC des Betreibers BAA McArthurGlen sog. „food courts“, in der in Selbstbedienung zwischen mehreren in- und ausländischen Restaurantangeboten gewählt werden kann. Der Übergang zum Entertainment ist dabei fließend, wie Beispiele von Themengastronomie in den amerikanischen FOC der Mills Corporation unterstreichen (z.B. „Rainforest Cafes“). Aber auch Ladeneinheiten in amerikanischen Factory Outlet Centern werden von Dienstleistungsbetrieben, wie z.B. Schlüsseldiensten, Schustern und Schuhputzern, zunehmend besetzt. Auch diese Hereinnahme von Dienstleistungsbetrieben in die FOC ist ein Anzeichen dafür, dass der Strukturwandel der Factory Outlet Center zu weiteren Überschneidungen mit klassischen Einkaufszentren führt.

(4)

Anteile von Freizeit- und Erlebniseinrichtungen: Das Konzept ist dabei, das Einkaufs- und Freizeiterlebnis der Kunden durch Einrichtungen außerhalb des Handels zu verstärken. Beispiele, in denen Multiplexkinos in FOC-Anlagen integriert sind, gibt es nicht nur aus den USA, sondern auch aus Großbritannien, z.B. im Galleria Outlet Centre in Hatfield und im erst 1998 eröffneten Designer Outlet Center Wales in Bridgend. Dass diese Entwicklung zum erlebnisorientierten Einkauf den europäischen FOC noch weitgehend bevorzugen, zeigen jüngere Trends in amerikanischen FOC mit virtueller Unterhaltung im multimedialen Umfeld oder der Integration von Sportstätten. Auch in den Ladeneinheiten finden Veränderungen statt, wie z.B. die aktuelle Entwicklung von sog. „Showcase Stores“, in denen im relativ preiswerten FOC-Verkaufsrahmen die Hersteller insbesondere neue Produkte den Kunden zum sofortigen Test anbieten.

(5)

Veränderung der Gesamt- und Verkaufsflächen: Bei vielen Betreibern von Factory Outlet Centern lässt sich ein Konzept des sukzessiven Ausbaus ihrer Anlagen in mehreren Phasen beobachten (z.B. Potomac Mills in Virginia). Die Motive sind vielfältig. Ungewissheit über Akzeptanz durch die Mieter und über Markterfolg am Standort sowie hohe Investitionskosten sind nahe liegende Gründe für einen zunächst zurückhaltenden Ausbau. Bei eintretendem Markterfolg drängen potenzielle Mieter nach; Erweiterungen bleiben nicht aus.

Mangelnder Markterfolg führt häufig jedoch zur gleichen Konsequenz, da von Flächenausweitungen auch eine Attraktivitätssteigerung erwartet wird. Aber auch der beschriebene Strukturwandel mit Integration von weiteren Dienstleistungs- und Entertainmenteinrichtungen resultiert in einer Flächenausweitung.

(6)

Schließungen und Umnutzungen: Bei einer derartigen Mutation von Factory Outlet Centern zu Value Centern, verbunden mit zunehmender Freizeit- und Erlebnisorientierung des Centerangebots, besteht die Gefahr, dass „reguläre“ Einkaufszentren an verkehrsgünstigen Standorten außerhalb von Verdichtungsräumen entstehen.¹⁵ Dass es sich bei Factory Outlet Centern nicht zwingend um ein erfolgreiches Format handeln muss, unterstreichen Aussagen von Hahn/Pudemat¹⁶ über die Entwicklung in den USA. Sie sprechen nicht nur von Schließungen, sondern auch von einer „Nichterfolgsquote“ der FOC von 17 % innerhalb der letzten 15 Jahre, wobei diese „Nichterfolge“ teilweise auch von Erweiterungen florierender Zentren kompensiert wurden. Die Stagnation in der amerikanischen FOC-Entwicklung wird auch in einer hohen Veräußerungsrate deutlich: „Von Anfang 1992 bis Mitte 1994 wechselte das Management bei 16 % der 294 Factory Outlet Center. 48 Zentren wurden von zehn Betreibergesellschaften gekauft. Zudem ist die Zahl der Geschäfte und der Geschäftsketten in den Factory Outlet Centern rückläufig“.¹⁷

II. Einzugsbereiche und Kundenverhalten

Einzugsbereiche sind unvermeidlich Konstrukte, die stets von Bearbeiter-Entscheidungen bestimmt sind. Insofern ist es müßig, über die Festlegung einer Einzugsbereichs-Außergrenze zu streiten. Sehr viel wichtiger als die Angabe der gewählten Außergrenze sind vielmehr Angaben über den Intensitätsgradienten der Zentrenorientierung.¹⁸

Leider finden sich solche Angaben in Gutachten, die im Zusammenhang mit FOC-Ansiedlungen vorgelegt wurden, so gut wie nie, vielmehr besteht die Tendenz, durch die Angabe einer (letztlich willkürlich festgelegten) Außergrenze des Einzugsbereichs („über 100 km“!) einen übertriebenen Eindruck von der Größe des zu erwartenden Einzugsbereichs hervorzurufen. Damit soll selbstverständlich nicht bestritten werden, dass es unter den zu erwartenden Kunden eines FOC tatsächlich auch solche geben wird, deren Wohnort 100 km oder mehr vom FOC entfernt liegt, doch sprechen die bislang bekannten Messungen eher dafür, dass solche Besucher nur einen kleinen Teil der Kunden insgesamt stellen werden.

Die Orientierung auf ein konkretes Zentrum wird grundsätzlich von folgenden Faktoren beeinflusst :

- Standort: Erreichbarkeit (Anschluss an das Straßennetz, Parkmöglichkeiten)
Lage im System konkurrierender Zentren
Nähe zu kopplungsrelevanten Einrichtungen
- Angebot: Verkaufsfläche
Sortimentsbreite und -tiefe
Branchenmix
Markenvielfalt
Positionierung im Qualitätsspektrum
- Atmosphäre

Alle genannten Faktoren bestimmen die Attraktivität, d.h. die Anziehungskraft eines Zentrums, die grundsätzlich mit der Entfernung nachläßt. Die Angabe der Außengrenze eines Einzugsbereiches bedeutet also nicht, dass alle in dem so definierten Gebiet lebenden Konsumenten mit gleicher Wahrscheinlichkeit einen gleich hohen Anteil ihrer Kaufkraft dem betreffenden Zentrum zukommen lassen werden.

Es ist in der Zentralitätsforschung deshalb üblich, Einzugsbereiche nach Distanzzonen zu differenzieren, denen jeweils eine spezifische Intensität der auf das Zentrum gerichteten Interaktionen zugeschrieben wird.

In den meisten FOC-Gutachten gehen die Autoren von drei Einzugsbereichszonen aus, obwohl – um es nochmals zu betonen – selbstverständlich beliebig viele Entfernungszonen ausgegliedert werden könnten, die entweder in km (z.B. Radien von 20, 40, . . . km) oder in Pkw-Reisezeiten bemessen werden, wobei die gewählten Schwellenwerte durchaus willkürlich sind. Solange die so abgegrenzten Marktgebietszonen lediglich als Basis für weitere Berechnungen dienen, ist dagegen nichts einzuwenden.

Man kann z.B. die Einwohnerzahlen in den vorab definierten Marktgebietszonen bestimmen und durch Multiplikation mit dem Wert „einzelhandelsrelevante Ausgaben in FOC-Kernbranchen in DM pro Einwohner“ das Kaufkraftpotenzial jeder Zone berechnen. Man muss sich dabei dann aber im Klaren darüber sein, dass damit nichts darüber gesagt ist, in welchem Umfang tatsächlich Kaufkraft aus dieser Zone in das geplante FOC abfließen wird. Nun kann es zwar als gesichertes Ergebnis der Zentralitätsforschung gelten, dass mit zunehmender Distanz vom Wohnort zum Zentrum einerseits die Besuchsfrequenz abnimmt, andererseits der Betrag pro Einkauf ansteigt, doch über den genauen Verlauf dieses Zusammenhangs kann man im Falle von FOC beim derzeitigen Forschungsstand nur spekulieren. Da eine empirische Messung im Pla-

nungsstadium eines Projektes unmöglich ist und entsprechende statistische Kennzahlen, die das Konsumentenverhalten in Abhängigkeit von der Distanz Kundenwohntort-FOC umfassend beschreiben, nicht zur Verfügung stehen, bleibt nur der Weg, diesbezüglich möglichst plausible Annahmen einzuführen, die freilich offen zu legen sind.

In den meisten Gutachten werden solche Annahmen nicht eingeführt, d.h., es wird eigentlich darauf verzichtet, die zu erwartende Kaufkraftbindung regional differenziert zu prognostizieren. Eine solche Prognose hätte im Übrigen nicht nur die degressive Abnahme der Kaufkraftbindung mit zunehmender Entfernung, sondern im konkreten Fall auch Determinanten wie Erreichbarkeit und die Lage konkurrierender Einzelhandelsgroßprojekte, insbesondere weiterer geplanter FOC, zu berücksichtigen.

Stattdessen verteilen die Verfasser den für das FOC erwarteten Jahresumsatz meist nach nicht nachvollziehbaren Kriterien in der Regel auf die drei willkürlich(!) abgegrenzten Marktgebietszonen, wobei sie ca. 10–15 % des Gesamtumsatzes sog. Streukunden (= Kunden, deren Wohnorte außerhalb des angenommenen Marktgebietes liegen) zurechnen. Letzteres ist durchaus berechtigt, da in zahlreichen Einzugsbereichsuntersuchungen nachgewiesen worden ist, dass nicht nur die Mehrfachorientierung der Konsumenten deutlich zugenommen hat, sondern Streukunden erheblich an Bedeutung gewonnen haben.¹⁹

III. Auswirkungen auf die Zentrenstruktur im Umfeld von FOC (Zentrenverträglichkeit)

Wegen der angenommenen Spezifika von FOC (großer Einzugsbereich, eingeschränktes Warensortiment, begrenzter Kundenkreis) wird in den vorliegenden Gutachten wiederholt die Auffassung vertreten, dass eine zentrenschädigende Wirkung von FOC weitgehend auszuschließen ist.

1 Zentrenverträglichkeit

Der Begriff der Zentrenverträglichkeit hängt direkt zusammen mit den Funktionen, die aus landesplanerischer Sicht sinnvollerweise in zentralen Orten anzutreffen sein sollen. Unbestritten ist, dass die Zentrale-Orte-Konzeption eine räumlich ausgewogene Ausstattung mit Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen nach definierten Mindeststandards gewährleisten soll.²⁰ Auf Grund der landesplanerischen Zielaussagen in den meisten Landesentwicklungsplänen und -programmen der Länder verfolgt die Konzeption der Zentralen Orte die weitergehende Absicht, flächendeckend einen Mindestversorgungsstandard der

Bevölkerung mit öffentlichen *und* privaten Einrichtungen und Dienstleistungen sowie mit Arbeitsplätzen zu sichern.²¹

Noch weitergehend sind die im Raumordnungsgesetz (ROG) festgelegten Grundsätze der Raumordnung im Hinblick auf die Aufgaben der zentralen Orte. So ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten (§ 2 Abs. 2 Ziff. 2 ROG). Eine Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung ist flächendeckend sicherzustellen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in zentralen Orten zu bündeln (§ 2 Abs. 2 Ziff. 4 ROG). Die Zentralen Orte der ländlichen Räume sind als Träger der teilräumlichen Entwicklung zu unterstützen (§ 2 Abs. 2 Ziff. 6 ROG).

Aus diesen Grundsätzen wird erkennbar, dass die Rahmengesetzgebung des Bundes eine Beschränkung des Zentrale-Orte-Konzeptes auf ausschließlich öffentliche Aufgaben und Einrichtungen nicht beabsichtigt. Sie fordert vielmehr eine verstärkte räumliche Konzentration gerade auch der gewerblichen und der (Wohn-) Siedlungstätigkeit und ihre Ausrichtung auf *leistungsfähige* zentrale Orte. Das Raumordnungsgesetz erhebt damit das Konzept der zentralen Orte *auch* zu einem siedlungsstrukturellen Leitbild, dem die Länder direkt verpflichtet sind.

Auf der Basis dieser Grundsätze, die der Leitvorstellung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entsprechen, ist auch der Begriff der Zentrenverträglichkeit neu zu interpretieren. Es bedarf jedenfalls einer operationellen Klarstellung, um den betroffenen Akteuren eine verlässliche Grundlage für künftige Projekte zu liefern. Bei einer vertiefenden Analyse der konkreten Ansiedlungspolitik wird deutlich, dass es vor allem die Wirtschaft ist, die Interesse an allgemein gültigen Rahmenvorschriften im Sinne von „gesicherten Investitionsbedingungen“ zeigt.²²

Die Zentrenverträglichkeit eines Vorhabens ist nicht nur daran zu messen, inwiefern dieses zu erheblich negativen Auswirkungen auf (öffentliche) zentralörtliche Aufgaben führt. Es wird auch zu überprüfen sein, ob ein Vorhaben die grundsätzliche Leistungsfähigkeit eines benachbarten zentralen Ortes in einer Weise beeinträchtigt, die zu einem Verlust seines „Bedeutungsüberschusses“ bei der Siedlungsentwicklung sowie bei der Versorgung seiner Einwohner im Verflechtungsbereich führt.

2 Eigene zentrenbildende Faktoren eines FOC

Es wurde bereits unter Kap. I aufgezeigt, dass die Sortimente eines FOC weitgehende Überschneidungen mit

dem Einzelhandelsangebot in Innenstädten oder Stadtteilzentren aufweisen. Die in einem städtebaulichen Vertrag zwischen der Standortgemeinde eines FOC und den Investoren festgehaltenen Sortimentsbeschränkungen ändern daran wenig. Die Auswirkungen eines FOC sind vielmehr mit einem klassischen Einkaufszentrum vergleichbar.

Auf Grund ergänzender Angebote können einem FOC eigene zentrenbildende Funktionen zukommen. Gastronomische Betriebe, Einrichtungen zur Kinderbetreuung sowie Sport- und Spielanlagen sind z.B. geeignet, die Attraktivität des FOC deutlich zu heben. Diese Angebote zählen auch zum erweiterten Aufgabenbereich zentraler Orte und treten in direkte Konkurrenz zu diesen. Das FOC stellt damit oft auch den Mittelpunkt von Freizeitnutzungen dar, die in zentralen Orten vielfach ebenfalls – z.T. unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel – vorgehalten werden, was nicht ohne Auswirkungen auf den Auslastungsgrad dieser Einrichtungen bleiben dürfte.

Die Entstehung eines Subzentrums dürfte verstärkt werden durch die hohe Sogwirkung, die sich aus der Attraktivität eines FOC ergibt. Wie die Erfahrung zeigt, nutzen andere großflächige Einzelhandelsprojekte Standorte, die bereits über einen hohen Kundenzustrom verfügen. So dürfte es nicht allzu lange dauern, bis Verbraucher- und Fachmärkte sich im Umfeld des FOC anzusiedeln versuchen. Ob diesen Ansiedlungswünschen auf Dauer widerstanden wird, darf angesichts der bisherigen Erfahrungen bei sehr großen Projekten bezweifelt werden.

Bereits angesprochen wurde die mehrfach beobachtete Veränderung des Angebots innerhalb FOC. Wenn auch ein städtebaulicher Vertrag zwischen der Standortgemeinde und den Investoren Umnutzungspotenziale weitgehend einschränkt, so dürften sich dennoch erhebliche Umsetzungs- und Kontrollprobleme ergeben. Bereits heute zeigt sich, dass die Bauaufsichtsbehörden bei der Kontrolle sortimentspezifischer Verkaufsflächenobergrenzen, die mittlerweile in Bebauungsplänen für Einzelhandelsgroßprojekte regelmäßig festgesetzt werden, überfordert sind. Angesichts der Entwicklungsdynamik gerade auch im Handel ist abzusehen, dass neue Trends in Angebot und Nachfrage, die sich teilweise heute bereits absehen lassen, die Anbieter in FOC zu strukturellen Anpassungen „zwingen“ werden. Auch dies wird eher mit einer weiteren Attraktivitätssteigerung sowie mit einer Zunahme der regionalen Kaufkraftabschöpfung verbunden sein.

In einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalens²³ stellt dieses fest, dass ein Umsatzverlust von 10 % für die innerstädtischen Einzel-

handelsbetriebe nicht als unwesentlich gewertet werden kann. Bekleidung und Schuhe gehören zu den Leitartikeln des innerstädtischen Einzelhandels. Das Gericht führt im Hinblick auf die Bedeutung des § 11 Abs. 3 BauNVO weiter aus, dass die innerörtlichen Betriebe bedingt durch die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe nicht zwangsläufig zeitnah in Konkurrenz gehen müssen. Vielmehr habe die Regelung das Ziel, einer längerfristigen Entwicklung vorzubeugen, die darin bestehe, dass in Betracht kommende Betriebe infolge verminderter Gewinnerwartungen einen innerstädtischen Standort als unattraktiv bewerten und sich als Folge der hierauf eintretenden Reaktionen das städtebauliche Gewicht von den zentralen Versorgungsgebieten zur Peripherie hin verlagere. Das Gericht geht somit bei der angenommenen Kaufkraftverlagerung von 10 % von einer „schleichenden“ Erosion aus, der erheblich negative städtebauliche Wirkungen folgen und die die Zentrenverträglichkeit eines Vorhabens deutlich infrage stellt.

3 Verstärkung der Effekte durch Kumulation großflächiger Einzelhandelsprojekte in nicht integrierten Lagen

Bei der Beurteilung der Auswirkungen eines geplanten FOC auf innerstädtische Zentren ist selbstverständlich auch die Konzentration von großflächigen Handelsbetrieben in nicht integrierter Lage im Umkreis des Projektes zu berücksichtigen. So befinden sich z. B. in Brandenburg/Berlin derzeit vier FOC in Bau bzw. in einem fortgeschrittenem Planungsstadium.

Folgen dürfte vor allem die zeitliche Komponente der FOC-Entwicklungen in einer Region haben. Die für jedes Projekt separat prognostizierte Kaufkraftverlagerung wird durch die zeitnahe Realisierung mehrerer Projekte mit sich überlappenden Einzugsbereichen noch einmal maßgeblich erhöht. Durch die zeitliche Konzentration wird dem Einzelhandel v. a. die Möglichkeit genommen, sich auf die veränderten Marktbedingungen einzustellen. Das Aufspüren neuer Marktnischen, eine geänderte Warenpräsentation sowie die damit verbundenen notwendigen Marketingmaßnahmen erfordern Zeit und Investitionen. Die abzusehende schnelle Folge der FOC-Ansiedlungen bietet dem Einzelhandel jedoch kaum die Möglichkeit, sich der veränderten Marktsituation anzupassen.

4 Weitere negative Auswirkungen

Die verkehrserzeugende Wirkung von Einzelhandelsgroßprojekten abseits der Bevölkerungsschwerpunkte spielt in den meisten Gutachten nur eine untergeordnete Rolle. In verschiedenen Studien – u. a. im Berliner Raum²⁴ – konnte aber nachgewiesen werden, dass die

Weglängen der Einkaufenden bei Vorhandensein eines Großprojektes deutlich zunehmen. So haben sich die mittleren Entfernungen der Einkaufenden im Südring-Center bei Rangsdorf (südlich von Berlin) je nach Einkaufszweck verdoppelt bis verdreifacht. Der Autoanteil ist bei peripher gelegenen Einkaufsgelegenheiten drastisch höher als bei integrierten Standorten. Nimmt man den Grundsatz des Raumordnungsgesetzes ernst, wonach die Siedlungsentwicklung durch Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzungen so zu gestalten sei, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird (§ 2 Abs. 2 Ziff. 12 ROG), so ist die Errichtung sehr großer Einkaufszentren an Standorten außerhalb des zentralörtlichen Systems und ohne Anbindung an einen leistungsfähigen ÖPNV deutlich einzudämmen.

IV. Fazit

Die vorliegenden Gutachten, soweit sie von ansiedlungswilligen Investoren in Auftrag gegeben worden sind, blenden zum Teil erheblich negative Auswirkungen, die insbesondere von dem nicht integrierten Standort herrühren, in großzügiger Weise aus und mögen damit erreichen, dass fehlerhafte Ansiedlungsentscheidungen getroffen werden.

Natürlich muss man umgekehrt auch damit rechnen, dass in gutachterlichen Stellungnahmen, die etwa von „betroffenen“ Nachbargemeinden vorgelegt werden, solche negativen Auswirkungen ebenfalls stark übertrieben dargestellt werden. Auch wenn darüber nicht gern gesprochen wird: Angesichts der Höhe der Honorar beträge, die für privatwirtschaftliche Beratungsfirmen auf dem Spiel stehen, ist die Unabhängigkeit des Gutachtens von den Interessen des Auftraggebers alles andere als leicht zu bewahren. Jedenfalls ist es leichter, eine solche – selbstverständlich erforderliche – Unabhängigkeit und Objektivität des Gutachtens in Zweifel zu ziehen. Umso mehr muss es im Interesse der Gutachter liegen, dass sie solche Verdächtigungen entkräften können. Bloße Beteuerungen und ausuferndes Imponiergehabe helfen da nicht, sondern nur völlige Transparenz des jeweiligen methodischen Vorgehens und die Bereitschaft, sich jederzeit der Kritik zu stellen. Letzteres schließt ein, den Auftraggeber, dem Sensibilität und Vertrautheit mit methodischen Problemen in der Regel ja meist fehlen, durch Offenlegung der Qualität der jeweiligen Daten und der mit dem gewählten Vorgehen verbundenen inhaltlichen Implikationen zu solcher Kritik zu befähigen.

Dass man dabei unterschiedlich weit gehen kann, ist offensichtlich. Hier bedarf es einer Entscheidung, die zu vertreten leichter fiele, wenn sie nicht jeweils indivi-

duell zu begründen wäre, sondern sich auf einen breiten Konsens der Experten stützen könnte – ein Konsens, der freilich damit weder hergestellt noch gar schriftlich fixiert ist.

Die vorstehenden kritischen Anmerkungen zeigen, dass vor allem als Basis für landesplanerische Beurteilungen von FOC dringend weiterer Forschungsbedarf besteht. Insbesondere ist eine breitere Datengrundlage zum Format „Factory Outlet Center“ und zu dessen Ausformungen auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen erforderlich.

Anmerkungen

(1)

Es ist in diesem Zusammenhang aber auch zu erwähnen, dass die kommunalen Grenzziehungen zu einer unabgestimmten, den regionalen Entwicklungszielen widersprechenden Standortkonzurrenz beitragen. Neue interkommunale Planungsinstrumente sowie Konsensbildungsprozesse sind erforderlich (vgl. Bleyer, B.: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten. Grenzen landesplanerischer Steuerungsinstrumentarien und Möglichkeiten konsensualer Regelungen der kommunalen Plangeber. In: Raumforschung und Raumordnung (1999) 2–3, S. 132–142).

(2)

Vogels, P.-H.; Will, J.: Raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen von Factory Outlet Center. Grundlagenuntersuchung im Rahmen des Forschungsfeldes „Zentren“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Basel, Boston, Berlin 1999. = Stadtforschung aktuell, Band 70, S. 19

(3)

Beermann, P.; Leuninger, S.: Factory Outlet – Weiterer Bedeutungsverlust für die Innenstädte? Neue Entwicklungen im Einzelhandel und die Auswirkungen auf die (Innen-)Stadtentwicklung. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie (1998) 2, S. 24

(4)

Vgl. Klein, K.: Die Raumwirksamkeit des Betriebsformenwandels im Einzelhandel. Untersucht an Beispielen aus Darmstadt, Oldenburg und Regensburg. – Regensburg 1995. = Beiträge zur Geographie Ostbayerns, H. 26, S. 157 f.

(5)

Vgl. Anm. (2), S. 20

(6)

Pudemat, P.: Outlet-Center in den USA. Abnehmende Kunden-Akzeptanz und steigende Monotonie. In: BAG Handelsmagazin, (1998) 3–4, S. 55

(7)

Vgl. Hahn, B.; Pudemat, P.: 20 Jahre Factory Outlet Centers in den USA. Zur Übertragbarkeit der US-amerikanischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland. In: AfK (1998) II, S. 341

(8)

Vgl. Hahn, B.; Pudemat, P.: Strukturwandel der Factory Outlet Center in den USA. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft (1998) 2–3, S. 99–106; vgl. dies.: 20 Jahre Factory Outlet Centers in den USA. Zur Übertragbarkeit der US-amerikanischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland. In: AfK (1998) II, S. 336–353; vgl. Fernie, J.; Fernie, S.I.: The development of a US

retail format in Europe: the case of factory outlet centres. In: International Journal of Retail and Distribution Management (1997) 11, S. 342–350; vgl. Pudemat, P.: Outlet-Center in den USA. Abnehmende Kunden-Akzeptanz und steigende Monotonie. In: BAG Handelsmagazin (1998) 3–4, S. 55–58

(9)

Vgl. Anm. (2), S. 19

(10)

Vgl. Anm. (7), S. 346

(11)

Vgl. Anm. (2), S. 18–19

(12)

Fernie, J.; Fernie, S.I.: The development of a US retail format in Europe: the case of factory outlet centres. In: International Journal of Retail and Distribution Management (1997) 11, S. 349

(13)

Siehe Anm. (6), S. 58

(14)

Siehe Anm. (6), S. 58

(15)

Vgl. Anm. (7), S. 351

(16)

Hahn, B.; Pudemat, P.: Strukturwandel der Factory Outlet Center in den USA. In: Informationen zur Raumentwicklung (1998) 2–3, S. 104–105

(17)

Siehe Anm. (16), S. 105

(18)

Heinritz, G.: Methodische Probleme von Einzugsbereichsmessungen. In: Heinritz, G. (Hrsg.): Die Analyse von Standorten und Einzugsbereichen. Methodische Grundfragen der Geographischen Handelsforschung. – Passau 1999. = Geographische Handelsforschung, Bd. 2

(19)

Siehe Anm. (18)

(20)

Deiters, J.: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: Informationen zur Raumentwicklung (1996) 10, S. 631 f.

(21)

Vgl. Turowski, G.; Lehmkuhler G.: Raumordnerische Konzeptionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. – Hannover 1999, S. 162

(22)

Hatzfeld, U.; Roters, W.: Zentrum – Peripherie: Was sollen wir wollen oder: Spielen auf Zeit? In: Informationen zur Raumentwicklung (1998) 7/8, S. 533

(23)

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 05.09.1997 – 7 A 2902/93 –

(24)

Reinhold T.; Jahn, H.; Tschuden, C.: Die verkehrserzeugende Wirkung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese. In: Raumforschung und Raumordnung (1997) 2, S. 106

Prof. Dr. Günter Heinritz
Priv.Do. Dr. Jürgen Rauh
Geographisches Institut der
Technischen Universität München
80290 München
E-Mail: guenter.heinritz@ws-tum.de